

En Logroño, a 14 de septiembre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en Logroño telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**35/21**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 49/2017, de 1 de diciembre, por el que se exceptúa el régimen de vigencia general previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público con relación a determinados convenios.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Preliminar**

En el presente dictamen empleamos las siguientes **siglas y abreviaturas**:

-ap/s.= apartado/s (de un precepto o disposición).

-Art/s.= Artículo/s.

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CCAA= Comunidades Autónomas.

-CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.

-CE= Constitución española.

-Consejería actuante= Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- D.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición/es Derogatoria/s.
- DF= Disposición/es Final/es.
- DGDRRD= Dirección General de Desarrollo Rural y Reto Demográfico de la CAR.
- DGPTUV= Dirección General de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda de la CAR.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos de la CAR.
- EAR '99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente en su redacción de 1999.
- FD= Fundamento de Derecho.
- FJ= Fundamento Jurídico.
- IRVI= Instituto de la Vivienda de La Rioja, S.A.
- LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LPAC '15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LSP '15= Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (LSP)
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SEIASA= Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias.
- SGT= Secretaría/Secretaria/o General Técnico.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

## **Primero**

La Excm. Sra. titular de la expresada Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 27 de noviembre de 2020, dictada por la DGDRRD de la Consejería actuante.
- Primera versión de borrador de Decreto, de 27 de noviembre de 2020.
- Información pública (de 30 de noviembre a 22 de diciembre de 2020) relativa al borrador de Decreto.
- Informe propuesta de necesidad, de 1 de febrero de 2021, emitido por la DGDRRD.
- Resolución, de 3 de febrero de 2021, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente.
- Memoria inicial, de 3 de febrero de 2021, de la misma SGT.
- Oficio, de 3 de febrero de 2021, de la SGT, solicitando el informe preceptivo de la DGSJ.
- Segunda versión, de 3 de febrero de 2021, del Anteproyecto de Decreto.
- Informe, de 10 de febrero de 2021, de la DGSJ.
- Informe propuesta, de 2 de marzo de 2021, de la DGPTUV sobre la necesidad de modificar el Decreto.
- Petición de informe, de 4 de marzo de 2021, a la DGSJ, a la vista del informe de 2 de marzo de 2021, emitido por la DGPTUV.
- Tercera versión, de 4 de marzo de 2021, del Anteproyecto de Decreto.
- Borrador, de 4 de marzo de 2021, de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables (en aquella fecha, en tramitación).
- Resolución, de 10 de marzo de 2021, de declaración de formación del expediente, a la vista del informe de modificación del Anteproyecto de Decreto por parte de la DGPTUV.
- Nuevo informe, de 11 de marzo de 2021, de la DGSJ.
- Memoria, de 16 de marzo de 2021, de la SGT, previa a la emisión de Dictamen por el CCR.
- Cuarta versión, de 16 de marzo de 2021, del Anteproyecto de Decreto.

-Petición, de 18 de marzo de 2021, de Dictamen al CCR.

-Oficio, de 23 de abril de 2021, de la titular de la Consejería actuante, solicitando dejar sin efecto la petición de Dictamen al CCR efectuada con fecha 18 de marzo de 2021.

-Memoria, de 28 de abril de 2021, de la SGT, previa a la emisión de Dictamen al CCR.

-Quinta y última versión, de 28 de abril de 2021, del Anteproyecto de Decreto.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29 de abril de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 18 de enero de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí indicada.

### **Cuarto**

1. Como antecedente singular de la consulta, ha de destacarse que la misma vino precedida de otra, de 18 de marzo de 2021 que, con idéntico objeto (modificación del Decreto 49/2017, de 1 de diciembre, por el que se exceptúa el régimen de vigencia general previsto en el artículo 49.h) LSP'15 con relación a determinados convenios), no llegó a evacuarse por este CCR, al haber sido retirada la correspondiente petición de dictamen mediante oficio de 23 de abril de 2021, de la Consejería actuante.

El expediente trasladado en esta ocasión recoge los mismos documentos que el remitido con anterioridad, añadiendo -como es lógico- los generados a partir del oficio que dejaba sin efecto la petición de dictamen inicialmente trasladada.

2. En ambos expedientes, se advierte una particularidad, ajena a la línea de tramitación observada en los procedimientos de elaboración de distintos Anteproyectos de Decreto dictaminados con anterioridad, cual es la concurrencia de *dos resoluciones de inicio*.

Tal singularidad procedimental, que fue informada favorablemente (en fecha 10 de marzo de 2021) por la DGSJ, consiste en que, una vez dictada por la DGDRRD la Resolución de 27 de noviembre de 2020, con la que se inició el expediente de elaboración del Anteproyecto por el que se pretendió modificar el Decreto 49/2017 (tan solo en lo relativo al plazo de vigencia de los Convenios suscritos con las Comunidades de Regantes), y avanzado ya su proceso de conformación, se unió al mismo (no consta petición expresa) un *informe-propuesta*, de 2 de marzo de 2021, de la DGPTUV, en el que se propuso la modificación del propio Decreto 49/2017 para que se incluyese, entre las excepciones al régimen de vigencia general previsto en el art. 49.h) LSP'15, el "*Convenio con IRVI, S.A. para la gestión del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, teniendo en cuenta que serán ayudas que se concederán por 5 años, revisables anualmente*", obrando también un borrador de Orden "*por la que por la que se establecen las bases reguladoras del programa de ayuda*" a dichos colectivos. La Orden correspondiente a este último Anteproyecto fue publicada en el BOR de 9 de abril de 2021 como Orden ATP/14/2021, de 7 de abril.

3. Pues bien, en el presente caso, se aprecia que la *primera* Resolución de inicio, de 27 de noviembre de 2020 (que afecta a los convenios con las Comunidades de regantes), fue dictada por el DGDRRD, bajo el amparo de lo dispuesto en el art. 6.2.4, aps. b) y f) del Decreto 49/2020, de 3 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante, que atribuyen a dicha DG las funciones correspondientes a la "*la ordenación y planificación de la política de regadíos, así como la coordinación y ejecución de estudios y proyectos de implantación y mejora de regadíos*", y "*el establecimiento y aplicación de ayudas económicas relacionadas con la reforma de las estructuras agrarias y las de infraestructura rural, incluidas las procedentes de otras administraciones públicas nacionales o comunitarias*", respectivamente.

Por el contrario, la *segunda* Resolución de inicio (llamémosla así, en atención a su contenido, aunque la denominación que se le ha otorgado sea la de "*informe-propuesta*"), relativa a convenios en materia de vivienda, ha de entenderse dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 6.2.5.j), que atribuye a la DGPTUV la función correspondiente a "*la programación y gestión en materia de viviendas protegidas, incluida la tramitación de los*

*expedientes de concesión de ayudas económicas, en su caso, y la inspección y expedientes sancionadores”.*

Además, como más adelante se verá, el único borrador de Anteproyecto de Decreto que fue sometido a información pública fue el primero, es decir, el que solamente contemplaba la modificación del régimen de vigencia temporal de los convenios suscritos con las Comunidades de Regantes. Ningún tipo de trámite de participación ciudadana, corporativa o asociativa se efectuó en relación con los convenios firmados o a suscribir con el IRVI.

4. A juicio de este Consejo Consultivo, no cabe duda de que el procedimiento seguido, (quizá motivado por razones de urgencia, economía procedimental y eficacia administrativa), no fue el correcto, recordando que, como hemos subrayado en un reciente dictamen (D.1/21), el art. 105-a) CE *“viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración” (STS de 12 de octubre de 2008. RCas. 35/2006). La pauta interpretativa a la que obliga el art. 105.a) CE no puede ser así otra que la de favorecer y procurar la audiencia y participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de todas aquellas disposiciones reglamentarias que afecten a sus “derechos o intereses legítimos”.*

5. Ciertamente, lo señalado en el punto anterior deviene ahora intrascendente desde el momento en que, como ha quedado dicho, la primera consulta fue dejada sin efecto; se elaboró una nueva Memoria final, de 28 de abril de 2021 (fols 74 a 88 del expediente), y se ha redactado una quinta y última versión del Anteproyecto (fols 89 a 91), en la que se excluye toda referencia a los *Convenios con el IRVI*, dejando reducido el objeto de la modificación, única y exclusivamente, a los convenios celebrados con la Comunidades de Regantes.

6. Por ello, el presente dictamen se limitará, como no puede ser de otro modo, al análisis jurídico del último borrador (el quinto) que obra en el expediente, evitando, por innecesaria, cualquier tipo de observación ajena al texto del mismo.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

1. El art. 11.c) LCCR, determina que el CCR deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en*

*desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de los arts. 11 y 12 LFAR, en relación con lo previsto en el art. 49.h) LSP'15, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento ordenadores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como se ha señalado en otros dictámenes (cfr. D.48/06, D.6/09 y D.9/13, entre otros), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

#### **1. Consulta previa**

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, introdujo un artículo, numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

*1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En la Memoria inicial, de 3 de febrero de 2021, y en la Memoria final, de 28 de abril de 2021, se argumenta que no es preceptiva la evacuación del trámite de consulta previa *“al considerar que concurren en este caso concreto los supuestos que recoge el citado artículo 133, en su apartado 4, para su omisión, en cuanto que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales de una materia”*.

Ese razonamiento resulta justificado, a juicio de este Consejo, habida cuenta la materia regulada, debiendo considerarse que estamos ante alguna de las excepciones previstas en el art. 32 bis LFAR. Por lo tanto, el haberse omitido este trámite no plantea dudas sobre la legalidad de la disposición proyectada.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento**

**A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:**

*El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico.*

El presente expediente se inició por Resolución de 27 de noviembre de 2020, de la DGDRRD, quien tiene atribuidas competencias en la materia, con arreglo a lo establecido en el art. 6.2.4, aps. b) y f) del Decreto 49/2020, de 3 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante, que otorgan a dicha DG las funciones correspondientes a la *“la ordenación y planificación de la política de regadíos, así como*

la coordinación y ejecución de estudios y proyectos de implantación y mejora de regadíos”, y “el establecimiento y aplicación de ayudas económicas relacionadas con la reforma de las estructuras agrarias y las de infraestructura rural, incluidas las procedentes de otras administraciones públicas nacionales o comunitarias”, respectivamente.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de 27 de noviembre de 2020, dictada -como ha quedado dicho- por el órgano competente (DGDRRD): i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*” en relación a la facultad administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, pero no en cuanto a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que no se ajusta a la interpretación que este Consejo viene realizando al respecto (cfr., entre otros, dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19).

A este respecto es de reiterar que la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable -y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

La Resolución de inicio tampoco menciona “*las normas legales que, en su caso, deba desarrollar*” el reglamento proyectado, a salvo de una alusión -de soslayo- a la LSP’15.

Aunque estos defectos deben subsanarse, carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado: i) por una parte, porque la CAR tiene competencias estatutarias (que vienen identificadas en el cuarto y quinto borrador del Anteproyecto) para regular la materia, en virtud de los arts. 8.1.2, 8.1.5, 26.1 y 35.5 EAR’99; y ii) por otro lado, porque el Anteproyecto en tramitación ha de desarrollar dos normas legales que le prestan cobertura: la LSP’15 (art. 49 y D.A. Octava) y la LFAR (arts. 11 y 12). Al respecto, nos remitimos a las consideraciones contenidas en el FJ Tercero de este dictamen en relación a la competencia estatutaria y a la cobertura legal del reglamento proyectado.

En base ello, este Consejo Consultivo considera que dicha omisión, sin perjuicio de que en el futuro se deba tener en cuenta la anterior observación, no alcanza -como ha quedado dicho- carácter invalidante

### **3. Elaboración del borrador inicial**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.*

*Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.*

La Resolución de inicio, de 27 de noviembre de 2020, de la DGDRRD, va acompañada del que sería el primer borrador de la norma proyectada, por lo que han de darse por cumplidas las prescripciones del precepto examinado.

### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento**

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

*1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

En la documentación remitida, consta la Resolución de formación del expediente, de 3 de febrero de 2021, dictada por la SGT de la Consejería actuante.

## **5. Trámite de audiencia**

**A)** La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

*1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.*

**B)** El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

En el presente procedimiento, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados, recabar distintas aportaciones y formalizar el trámite de información pública, se publicó el borrador del texto del Anteproyecto en el *canal participa* de la web del

Gobierno de La Rioja, durante un plazo de quince días, comprendidos entre el 30 de noviembre y el 22 de diciembre de 2020, ambos incluidos.

Finalizado el periodo para presentar alegaciones, con fecha 23 de diciembre de 2020, el Servicio de Información y Atención al Ciudadano, y el 1 de febrero de 2021, el Servicio de Infraestructuras Agrarias de la DGDRRD, comunican que no se han recibido alegaciones en el plazo conferido al efecto.

Según consignan tanto la Memoria inicial como la Memoria final, *“en este caso no se ha hecho uso del trámite de audiencia complementario al anterior ya que éste tiene carácter potestativo y el contenido de la norma no lo impone. El texto propuesto persigue una ordenación de tipo interno u organizativo y no tiene incidencia en derechos o intereses legítimos concretos que pudieran verse afectados por su contenido de manera directa”*.

Por tanto, se entiende debidamente formalizado el trámite de información pública del art. 36 LFAR.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos**

### **A) Según el art. 38 LFAR:**

*1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.*

**B)** A tenor de lo reflejado tanto en la Memoria inicial como en la final, la regulación propuesta *“no tiene coste económico ni presupuestario, sin perjuicio de la carga presupuestaria que pudiera derivarse de los convenios que en el futuro pudieran formalizarse como consecuencia de la norma”*.

C) El 10 de febrero de 2021, la DGSJ informó favorablemente el texto del segundo borrador del Anteproyecto; y el 11 de marzo de 2021, la misma DGSJ emitió nuevo informe favorable, en esta ocasión sobre la tercera versión del proyecto normativo. Sin embargo, respecto al quinto y último borrador del futuro reglamento, no se recabó el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos, por lo que la intervención de dichos Servicios no ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes, exige el art. 38.3 LFAR (por todos, D.89/18 o D.75/19). D.22/07

Sobre esta cuestión, debe recordarse, como ya lo hizo nuestro D.22/07 que, de acuerdo con lo establecido en el art. 38.3 LFAR, *“el preceptivo informe de la DGSJ, debe solicitarse ‘una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes’. El espíritu que encierra esta previsión es que la intervención de la DGSJ se produzca en la fase final, inmediatamente anterior a la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen de este Consejo Consultivo”*.

En el presente caso, en base al principio de celeridad, y -quizá- dando por hecho que el trámite que nos ocupa ya se había cumplido correctamente con los dos informes emitidos el 2 de febrero y el 11 de marzo de 2021, sobre los borradores segundo y tercero -respectivamente- del Anteproyecto, no se recabó la opinión de la DGSJ tras confeccionarse la quinta y última versión, por lo que, una vez más, ha de insistir este Consejo Consultivo (como lo hizo en el citado D.22/07) que *“esa interpretación ‘bienintencionada’ hace que pierda toda efectividad la trascendental función que, en el plano estrictamente jurídico, le está reservado al informe de la DGSJ”*.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto**

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final, de 28 de abril de 2021, que cumple con los requisitos señalados en el art. 39 LFAR.

## **8. Resumen conclusivo**

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, con la salvedad apuntada en el punto 6 del presente FJ, que debe subsanarse.

### **Tercero**

#### **Normativa aplicable; competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma**

##### **1. Normativa aplicable**

Como ya dijimos en nuestro D. 65/17 (que versó sobre la misma cuestión que ahora se dictamina), antes de adentrarnos en el análisis jurídico del Anteproyecto, entendemos que, por motivos de claridad, conviene determinar las normas a las que el mismo se refiere y que son las siguientes:

A) El art. 49 LSP'15 (titulado “*Contenido de los Convenios*”), establece, en su ap. h), que los Convenios suscritos por las distintas Administraciones públicas, sus Organismos públicos y Entidades de Derecho público, vinculados o dependientes, y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán incluir obligatoriamente un plazo de vigencia, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

*1º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.*

*En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.*

**B)** La DA Octava LSP'15 (bajo la rúbrica “*Adaptación de los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública e inscripción de Organismos y Entidades en el Inventario de Entidades del Sector público estatal, autonómico y local*”), en su ap. 1, expresamente establece que:

*“Todos los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública o cualquiera de sus Organismos o Entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del Convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49-h.1º para los Convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos, el plazo de vigencia del Convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley”.*

**C)** En este contexto normativo, se aprobó el Decreto 49/2017, de 1 de diciembre, por el que se exceptúa a determinados convenios del régimen de vigencia general previsto en el art. 49.h) LSP'15 (BOR de 4 de diciembre de 2017).

Según consigna la Memoria final, de 28 de abril de 2021, “*en el momento en el que se tramitó el citado Decreto, la entonces Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente mantenía vigentes convenios con una duración prevista superior a la contemplada en la LSP'15, y respecto a los cuales no era posible su adaptación en las condiciones que fija su DA Octava*”. Mediante la citada norma reglamentaria, se exceptuó el plazo general de vigencia en la siguiente tipología de convenios:

1/ Los formalizados con Comunidades de Regantes y entidades financieras que tengan por objeto subvencionar capital e intereses de préstamos vinculados a la instalación y puesta en marcha de nuevas infraestructuras de riego o para la ampliación y modernización de otras ya existentes; para los que se estableció una duración máxima de veinticinco años, prorrogables por un plazo de hasta cuatro años.

2/ Los formalizados con los Grupos de Acción Local reconocidos para la gestión de la medida *Leader* del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja; para los que se determinó un tiempo máximo de vigencia de quince años, prorrogables hasta cuatro años más.

3/ Los convenios de colaboración cuyo objeto sea establecer líneas investigación en materia agraria o agroalimentaria; para los que se fijó un límite de vigencia de diez años, ampliables por un periodo de hasta cuatro años.

**D)** Finalmente, el art. Único del Anteproyecto que nos ha sido remitido, tiene el siguiente tenor literal:

*“Se modifica el Artículo Único del Decreto 49/2017, de 1 de diciembre, por el que se exceptúa el régimen de vigencia general previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público con relación a determinados convenios, en los siguientes términos:*

*Uno.- Se añade el apartado d) al artículo único, con el siguiente contenido:*

*“d) Convenios con Comunidades de Regantes que previamente se hayan comprometido en la financiación de sus infraestructuras agrarias con la Administración General del Estado, ya sea directamente a través de un Ministerio o mediante alguna de sus sociedades como es el caso de SEIASA, teniendo en cuenta las siguientes normas:*

- 1. El convenio deberá tener una duración determinada que se establecerá en el clausulado del mismo.*
- 2. La duración del convenio no podrá exceder de veinticinco años.*
- 3. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, las partes podrán acordar unánimemente la prórroga por un tiempo de hasta cuatro años adicionales o su extinción”.*

## **2. Competencia**

Entrando ya en el análisis jurídico del Anteproyecto, debemos comenzar recordando que la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración riojana.

Tal competencia autonómica resulta de lo dispuesto en los arts. 8.1.2, 8.1.5, 26.1 y 35.5 EAR '99, que atribuyen a la CAR competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, así como para la creación y gestión de su propio Sector público y la estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado (contenidas en la LSP'15, por lo que se refiere a convenios), y para el establecimiento del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas (que implica la potestad de concluir convenios al respecto).

## **3. Cobertura legal**

La cobertura legal se encuentra en los arts. 11 y 12 LFAR, que regulan los convenios de colaboración que puede celebrar la Administración de la CAR y sus organismos públicos, así como su contenido; y, específicamente, en lo dispuesto en el art. 49 de esta última, precepto que acabamos de transcribir.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16 y D. 33/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

#### **4. Rango normativo**

En cuanto al rango de la norma proyectada, es el adecuado porque la excepción del régimen de vigencia general previsto en el art. 49-h) LSP'15 con relación a determinados Convenios, ha de aprobarse por el Consejo de Gobierno mediante Decreto, tal y como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

### **Cuarto**

#### **Observaciones al Anteproyecto de Decreto**

1. El Anteproyecto de Decreto consta de una parte expositiva, un art. Único, y una DF.

El tenor del art. Único, que ya ha quedado transcrito en el FJ tercero, punto 1, del presente dictamen, viene a determinar, en resumen, que, al amparo de lo previsto en el art. 49 LSP'15, quedan excepcionados del régimen de vigencia general, previsto en el ap. 1º del propio art. 49. LSP'15, los convenios suscritos con Comunidades de Regantes que previamente se hayan comprometido en la financiación de sus infraestructuras agrarias con la Administración General del Estado, ya sea directamente a través de un Ministerio o mediante alguna de sus sociedades, como es el caso de SEIASA, estableciendo una duración máxima para los mismos de veinticinco años.

La DF única preceptúa que el futuro Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOR.

2. Como ya se ha anticipado en el FJ Tercero del presente dictamen, la obligación del dictado de una norma que, en cuanto a los convenios firmados por cualquier

Administración pública, establezca un plazo de vigencia superior a cuatro años viene exigida por el art. 49.1º LSP'15; y eso es, precisamente, lo que prevé el Anteproyecto analizado respecto a los convenios con Comunidades de Regantes, a los que nos hemos referido en el punto anterior.

**3.** La única observación, que no afecta al contenido de la norma reglamentaria proyectada, que efectúa este CCR se refiere a la numeración que la misma realiza en su parte dispositiva (inmediatamente antes del texto que se pretende añadir al art. Único del Decreto 49/2017), que literalmente consigna: “*Uno.- Se añade ...*”, cuando no existen más apartados sobre los que practicar una ordenación numérica. Por ello, se considera que, para una mayor claridad, la palabra “Uno”, debe ser suprimida.

**4.** Por lo demás, el Anteproyecto es conforme con los principios de legalidad, competencia y jerarquía normativa, por lo que este Consejo Consultivo, en cuanto a su contenido, la dictamina favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa, como contenido posible de nuestros dictámenes, que efectúa el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido de manera correcta los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, con la salvedad señalada en el punto 6 del FJ Segundo del presente dictamen, que debe ser subsanada.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez Caballero